

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I

CHINCHORREANDO EN
HATO REY, INC.

Recurrente

v.

MUNICIPIO AUTÓNOMO
DE SAN JUAN; OFICINA
DE PERMISOS

Recurridos

KLRA202300288

Revisión
procedente del
Municipio
Autónomo de San
Juan, Oficina de
Permisos

Catastro núm.:
063-022-367-03
Permiso núm.:
2016-130163-PU-
11222

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, el Juez Rivera Torres y el Juez Salgado Schwarz.

Sánchez Ramos, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de junio de 2023.

El Municipio Autónomo de San Juan (el “Municipio”) le impuso dos (2) multas administrativas a un negocio por supuestas infracciones a su permiso de uso. Según se explica a continuación, concluimos que las multas no pueden sostenerse porque, a pesar de la oportuna y fundamentada reconsideración presentada por el negocio, el Municipio en momento alguno le ofreció al negocio celebrar, ni en efecto celebró, una vista en la que el negocio tuviese la oportunidad de demostrar la improcedencia de las multas, con lo cual no se respetó el debido proceso de ley de la parte afectada.

I.

El 28 de abril de 2023, a las 10:34 pm., la Sa. Yessi L. Meléndez, Inspectora del Municipio (la “Inspectora”), expidió una multa (boleto núm. 003212) a Chinchorreando en Hato Rey, Inc. (el “Negocio” o el “Recurrente”), por la suma de \$1,500.00, por infracción a los Artículos 1.3, 9.12(a) y 14.13 (a) de la Ley 161-2009, según enmendada (conocida como Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, o “Ley 161”), 23 LPRA secs. 9011, 9019k

y 90241. Ello porque, supuestamente, el Negocio opera un café al aire libre sin el debido permiso para ello. Subsiguientemente, el 1 de mayo, a las 2:30 pm, la Inspectora le impuso al Negocio otra multa (boleto núm. 003215), también por \$1,500.00, por proveer música en vivo fuera del establecimiento comercial, en supuesta infracción a los Artículos 1.3, 9.12(a) y 14.13 (a) de la Ley 161, *supra*.

El 3 de mayo, el Ing. Víctor A. Joglar Díaz, Oficial de Permisos del Municipio, le cursó una carta al Negocio en la cual le informó que fue encontrado incurso en dos (2) infracciones a la Ley 161, por operar un café al aire libre en el patio delantero de su establecimiento y tener música en vivo fuera de este¹. En la carta se le apercibió al Negocio que, de conformidad “con las instrucciones al dorso de los boletos[,] en los próximos diez (10) días consecutivos a partir de la fecha de envío de esta carta, deberá presentar evidencia sobre la legalidad de las violaciones señaladas”.

En lo pertinente al recurso de referencia, las instrucciones al dorso de la multa indican lo siguiente:

La parte adversamente afectada por una multa podrá, dentro del término de veinte (20) días desde la fecha de archivo en autos de la notificación de esta, presentar una moción de reconsideración de la misma. La Oficina de Permisos (“OP”) dentro de los quince (15) días de haberse presentado dicha moción deberá considerarla. Si la rechazare de plano o no actuare dentro de los quince (15) días, el término para solicitar revisión comenzará a correr nuevamente desde que se notifique dicha denegatoria o desde que expiren esos quince (15) días, según sea el caso. Si se tomare alguna determinación en su consideración, el término jurisdiccional de treinta (30) días para solicitar revisión ante el Tribunal de Apelaciones empezará a contarse desde la fecha en que se archive en autos una copia de la notificación de la resolución de la OP resolviendo definitivamente la moción de reconsideración. Tal resolución deberá ser emitida y archivada en autos dentro de los noventa (90) días siguientes a la radicación de la moción de reconsideración. Si la agencia acoge la moción de reconsideración pero deja de tomar alguna acción con relación a la moción dentro

¹ Al así actuar, el Municipio, para todo efecto práctico, consolidó las multas en un solo procedimiento.

de los noventa (90) días de esta haber sido radicada, perderá jurisdicción sobre la misma y el término de treinta (30) días para solicitar revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones empezará a contarse a partir de la expiración de dicho término de noventa (90) días salvo que la agencia, por justa causa y dentro de esos noventa (90) días, prorrogue el término para resolver por un período que no excederá de treinta (30) días adicionales.²

El 15 de mayo, el Negocio presentó ante el Municipio una *Moción de Reconsideración de Multa Administrativa* relacionada con el boleto núm. 003212 por operar un café al aire libre. Expuso que, de acuerdo con el Artículo 11.01 del Código de Desarrollo Económico del Municipio de San Juan, Ordenanza Núm. 28, Serie 2001-02, “café al aire libre” se refiere a la preparación y venta de comidas, o bebidas que extiende su operación al **espacio público municipal** continuo o cercano a su negocio. Adujo que el Negocio **no** extiende su operación al espacio público municipal de manera continua o cercana, por lo cual no procedía la imposición de la multa.

En igual fecha, el Negocio instó ante el Municipio otra *Solicitud de Reconsideración de Multa Administrativa* con relación al boleto núm. 003215 por tener música en vivo en su establecimiento. El Recurrente sostuvo que su establecimiento no opera los lunes y, por ende, era falso que tuviera música en vivo cuando le impusieron la multa, toda vez que el Negocio estaba cerrado. Además, destacó que **sí cuenta con permiso de música en vivo**, por lo cual tampoco procedía la multa.

Surge del récord que, al 30 de mayo, el Municipio no había considerado las solicitudes de reconsideración del Negocio, por lo que, de conformidad con lo informado en cada boleto, las reconsideraciones se consideran rechazadas de plano.

² Véase, multas administrativas, Apéndices III y IV del recurso de revisión, págs. 7 y 10.

Oportunamente, el 15 de junio, el Negocio presentó el recurso de referencia; señala que el Municipio cometió los siguientes cuatro (4) errores:

Primer Error: abusó de su discreción el Municipio de San Juan, al imponer una multa de \$1,500.00 a Chinchorreando en Hato Rey, Inc. por operar un “café al aire libre” en violación al debido proceso de ley y a la LPAU.

Segundo Error: abusó de su discreción el Municipio de San Juan, al imponer una multa de \$1,500.00 a Chinchorreando en Hato Rey, Inc., por operar “música en vivo fuera del establecimiento” en violación al debido proceso de ley.

Tercer Error: Erró el Municipio de San Juan al imponer multa sin ofrecer vista que cumpla con el debido proceso de ley y lo dispuesto en la LPAU antes de adjudicar la validez de una multa.

Cuarto Error: Erró el Municipio de San Juan al imponer multa sin ofrecer vista que cumpliera con el debido proceso de ley y lo dispuesto con la “LPAU” antes de adjudicar la validez de una multa y aplicando el Reglamento Conjunto de 2020 declarado nulo.

Mediante una Resolución, le ordenamos al Municipio que mostrara causa, en o antes del 26 de junio, por la cual no debíamos revocar las multas objeto del recurso que nos ocupa (las “Multas”), ello “por no haberse brindado al recurrente una vista en la cual pudiese impugnar” las mismas. El término concedido transcurrió sin que el Municipio compareciera. Resolvemos.

II.

El Artículo II, Sección 7, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico prohíbe que cualquier persona sea privada de su libertad o propiedad sin un debido proceso de ley. Const. PR, Art. II, Sec. 7, 1 LPRA; *Aut. de Puertos v. HEO*, 186 DPR 417, 428 (2012). En su definición amplia, el debido proceso de ley se refiere al “derecho de toda persona a tener un proceso justo y con todas las garantías que ofrece la ley, tanto en el ámbito judicial como en el administrativo”. *Marrero Caratini v. Rodríguez Rodríguez*, 138 DPR 215, 220 (1995). La garantía constitucional del debido proceso de

ley se manifiesta en dos vertientes distintas: la sustantiva y la procesal. *Domínguez Castro v. ELA*, 178 DPR 1, 35 (2010).

En la vertiente sustantiva, el tribunal a cargo de resolver la controversia examina la validez de una ley, conforme a los preceptos constitucionales pertinentes, con el propósito de proteger los derechos fundamentales de las personas. *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell*, 133 DPR 881, 887 (1993). Mientras que, en la vertiente procesal, le “impone al Estado la obligación de garantizar que la interferencia con los intereses de libertad y propiedad del individuo se haga a través de un procedimiento que sea justo y equitativo”. *Íd.*

Por supuesto, los procesos adjudicativos de índole administrativo tienen que ceñirse a las garantías mínimas del debido proceso de ley. *Álamo Romero v. Adm. de Corrección*, 175 DPR 314, 329, 330 (2009); *López Vives v. Policía de P.R.*, 118 DPR 219, 231 (1987). Todo procedimiento adversativo debe cumplir con unos requisitos básicos para satisfacer las exigencias del debido proceso, a saber: (1) una notificación adecuada; (2) que el proceso se celebre ante un juez imparcial; (3) **la oportunidad de ser oído y defenderse**; (4) el derecho a contrainterrogar a los testigos y a examinar evidencia presentada en su contra; (5) contar con la asistencia de un abogado; y (6) que la decisión se base en el récord. Véase, *Vázquez González v. Mun. San Juan*, 178 DPR 636, 643 (2010); *Hernández v. Secretario*, 164 DPR 390, 395-396 (2005); *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell, etc.*, 133 DPR 881, 889 (1993).

Cónsono con lo anterior, el Artículo 1.009, Facultad para Aprobar y Poner en Vigor Ordenanzas con Sanciones Penales y Administrativas, de la Ley 107-2020, conocida como el Código Municipal de Puerto Rico, 21 LPRA sec. 7014, establece como sigue:

[...]

En el ejercicio de sus facultades para reglamentar, investigar, emitir decisiones, certificados, permisos, endosos y concesiones, el municipio podrá imponer y

cobrar multas administrativas de hasta un máximo de cinco mil (5,000) dólares por infracciones a sus ordenanzas, resoluciones y reglamentos de aplicación general, conforme se establezca por ley u ordenanza.

El municipio deberá adoptar mediante ordenanza un procedimiento uniforme para la imposición de multas administrativas que contenga las garantías del debido procedimiento de ley en su vertiente sustantiva, similar al establecido en la Ley 38-2017, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico”. En aquellos municipios donde existan Tribunales Administrativos, estos tendrán jurisdicción primaria para revisar las multas administrativas aquí indicadas. Las decisiones emitidas por los Tribunales Administrativos podrán ser revisadas por el Tribunal de Primera Instancia. El Tribunal de Primera Instancia tendrá jurisdicción para conocer y resolver sobre cualquier violación a las ordenanzas que incluyan sanciones penales de los municipios. En los otros casos, el Tribunal de Primera Instancia entenderá en toda solicitud de revisión judicial de cualquier persona adversamente afectada por una orden o resolución municipal imponiendo una multa administrativa. (Énfasis nuestro).

Por su parte, el Artículo 14.10 de la Ley 161-2009, 23 LPRA sec. 9024i(f), establece lo siguiente:

La parte adversamente afectada por una multa expedida por la Junta de Planificación, el Oficial Auditor de Permisos, la entidad gubernamental concernida o por **los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V,³ podrá solicitar reconsideración o revisión según dispuesto en las secs. 9601 et seq. del Título 3, conocidas como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”.**

La Ley 38-2017, sucesora de la Ley de Procedimiento Administrativo (“LPAU”), 3 LPRA sec. 9601, *et seq.*, reconoce las garantías mínimas del debido proceso de ley. En específico, la Sección 3.1 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9641(a)(2), exige lo siguiente:

[...]

En todo procedimiento adjudicativo formal ante una agencia se salvaguardarán los siguientes derechos:

- (A) Derecho a notificación oportuna de los cargos o querellas o reclamos en contra de una parte.**
- (B) Derecho a presentar evidencia.**

³ El inciso b del Artículo 14.8 de la Ley 161-2009, 23 LPRA sec. 9024g(b), le concede al Municipio la potestad de expedir multas administrativas, las cuantías de las cuales se establecían en el derogado Reglamento Conjunto 2020. En cuanto al Reglamento Conjunto 2020, véase *Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico y Para la Naturaleza, Inc.*, 2023 TSPR 26.

(C) Derecho a una adjudicación imparcial.
(D) Derecho a que la decisión sea basada en el expediente. (Énfasis nuestro).

Asimismo, la Sección 3.15 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9555, establece el procedimiento para la reconsideración de una **resolución u orden** parcial o final:

La parte adversamente afectada por una resolución u orden parcial o final podrá, dentro del término de veinte (20) días desde la fecha de archivo en autos de la notificación de la resolución u orden, presentar una moción de reconsideración de la resolución u orden. La agencia dentro de los quince (15) días de haberse presentado dicha moción deberá considerarla. Si la rechazare de plano o no actuare dentro de los quince (15) días, el término para solicitar revisión comenzará a correr nuevamente desde que se notifique dicha denegatoria o desde que expiren esos quince (15) días, según sea el caso. Si se tomare alguna determinación en su consideración, el término para solicitar revisión empezará a contarse desde la fecha en que se archive en autos una copia de la notificación de la resolución de la agencia resolviendo definitivamente la moción de reconsideración. Tal resolución deberá ser emitida y archivada en autos dentro de los noventa (90) días siguientes a la radicación de la moción de reconsideración. Si la agencia acoge la moción de reconsideración pero deja de tornar alguna acción con relación a la moción dentro de los noventa (90) días de ésta haber sido radicada, perderá jurisdicción sobre la misma y el término para solicitar la revisión judicial empezará a contarse a partir de la expiración de dicho término de noventa (90) días salvo que la agencia, por justa causa y dentro de esos noventa (90) días, prorrogue el término para resolver por un período que no excederá de treinta (30) días adicionales.

Si la fecha de archivo en autos de copia de la notificación de la orden o resolución es distinta a la del depósito en el correo ordinario o del envío por medio electrónico de dicha notificación, el término se calculará a partir de la fecha del depósito en el correo ordinario o del envío por medio electrónico, según corresponda. (Énfasis suplido).

Por su parte, y de conformidad con la Sección 4.1 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9671, le corresponde a este Tribunal la revisión de aquellas órdenes, resoluciones y providencias adjudicativas finales dictadas por agencias o funcionarios administrativos.

III.

Concluimos que el proceso de referencia no cumplió con las salvaguardas mínimas que exige el debido proceso de ley en el

ámbito administrativo. Ello porque el Municipio no celebró una vista en la que el Negocio tuviese la oportunidad de presentar prueba a su favor, a pesar de los señalamientos específicos del Negocio, en las reconsideraciones presentadas, a los efectos de que, como cuestión de hechos y derecho, las Multas eran improcedentes. Ciertamente el Municipio tiene la facultad de imponer multas por infracciones a la Ley 161, *supra*. No obstante, no se le permitió al Negocio la oportunidad de controvertir las infracciones que se le imputaron a través de una vista administrativa.

El proceso seguido aquí por el Municipio, según el cual los boletos se convierten una decisión “final”, sujeta solo a una reconsideración que puede ser denegada de plano, es claramente contrario al debido proceso de ley y a lo dispuesto por los estatutos pertinentes, a los cuales hicimos referencia arriba. Antes de que pudiese surgir una decisión “final”, sujeta a una posible reconsideración o revisión ante este Tribunal, era necesario que el Municipio le notificase al Negocio que podía solicitar una vista administrativa y, de haberse solicitado, era necesario que la misma se realizara ante un examinador imparcial y que allí el Negocio tuviese la oportunidad de presentar evidencia a su favor. Luego de la vista, si se hubiese solicitado, era que podía emitirse una decisión final, la cual debía también contener las correspondientes determinaciones de hechos y conclusiones de derecho.

La característica medular del debido proceso de ley es que el procedimiento que siga el Estado sea justo. La lectura integrada de la Ley 161-2009, el Código Municipal y la LPAU, bajo el crisol del debido proceso de ley, revela inequívocamente que el Municipio se apartó de las características mínimas que debe reunir un procedimiento mediante el cual el Estado pretende afectar adversamente un interés libertario o propietario. El Recurrente claramente no tuvo la oportunidad de ser oído, de examinar la

evidencia en su contra ni de presentar su propia prueba, todo lo cual infringe los más elementales principios del debido proceso de ley en este contexto.

IV.

Por los fundamentos que anteceden, se revocan las multas impuestas y se declaran nulas, por infracción al debido proceso de ley.

Lo acuerda y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones